De feitelijke achtergrond als volgt:

- Bpost garandeert distributie van erkende kranten en tijdschriften op werkdagen vóór 7.30 uur 's ochtends en op zaterdag vóór 10.00 uur 's ochtends door heel België. Bpost wordt daarvoor gecompenseerd door de Belgische Staat.
- Volgens de Vlaamse Mediaregulator ontvangt Bpost voor de distributie een vergoeding van maximaal € 261 miljoen in 2016 en zal dit bedrag de komende jaren dalen tot € 245 miljoen in 2020.
- De Vlaamse Mediaregulator heeft bevestigd dat de distributiekosten voor uitgeverijen in België daarom lager dan in landen waar geen vergoeding wordt gegeven, zoals Nederland.
- Uitgeverijen, zoals De Persgroep en Mediahuis, kunnen deze kostenbesparingen inzetten voor (andere) commerciële activiteiten en mogelijk in andere landen.
- Dit kan tot concurrentievervalsing kunnen leiden op de Nederlandse markt.

Notitie

Datum
19 december 2016

Analyse staatsteunklacht dagbladendistributie België

1. Inleiding

2. Samenvatting

2.1 Op basis van publieke informatie komen wij tot de volgende conclusies:

- De Belgische Staat compenseert Bpost onder meer voor de dienst van algemeen economisch belang (***DAEB***) betreffende persdistributie. Ingevolge deze DAEB garandeert Bpost distributie door heel België van erkende kranten en tijdschriften op werkdagen vóór 7.30 uur 's ochtends en op zaterdag vóór 10.00 uur 's ochtends.

- De distributiekosten in België zijn als gevolg van de maatregel lager dan in landen waar geen persdistributie-DAEB geldt, zoals Nederland. Bovendien kunnen uitgeverijen, zoals De Persgroep en Mediahuis, deze kostenbesparingen inzetten voor (andere) commerciële activiteiten. Dit zou tot concurrentievervalsing kunnen leiden op de Nederlandse markt aangezien partijen met beperktere of geen activiteiten in België niet dezelfde voordelen genieten.

- Het is goed verdedigbaar dat de toekenning van de persdistributie-DAEB beoogt aan een selectieve groep ondernemingen, de dagbladuitgeverijen, een voordeel te verschaffen in de vorm van lagere distributiekosten, welke wordt bekostigd met staatsmiddelen in de vorm van de persdistributie-DAEB compensatie. Daarmee zou deze maatregel kunnen kwalificeren als een staatsteunmaatregel ten gunste van de dagbladuitgeverijen.

- De Vlaamse Federatie van Persverkopers (***VFP***) heeft beroep ingesteld bij het Gerecht tegen het recente staatsteunbesluit SA.42366 België van de Europese Commissie (***Commissie***) waarin zij onder meer de compensatie voor de persdistributie-DAEB goedkeurt. De VFP stelt onder meer dat de analyse van de gebruikers van de persdistributie-DAEB onvolledig is (mogelijk stelt de VFP dat ook uitgeverijen indirect begunstigden zijn) en dat de Commissie's analyse van de concurrentievervalsing en ontwikkeling van het handelsverkeer ontoereikend is (mogelijk zou input ten aanzien van concurrentievervalsing op de Nederlandse markt de positie van VFP ten goede komen). De termijn voor het indienen van een verzoek tot interventie in deze zaak (Zaak T-726/16) is nog niet verstreken.

- Client kan overwegen een verzoek tot interventie in te dienen bij het Gerecht en daarnaast een briefing paper te richten aan de Commissie waarin verzocht wordt om een afzonderlijk onderzoek naar de compensatie als een vorm van steun ten gunste van de uitgeverijen.

- Een verzoek tot interventie is een overzichtelijk document en zou nog vóór de Kerst bij het Gerecht kunnen worden neergelegd. Indien het verzoek tot interventie wordt ingewilligd, zal het Gerecht Client een termijn geven voor indiening van een Memorie van Interventie.

2.2 Het voorgaande zal hieronder verder worden toegelicht.

3. Achtergrond

3.1 De Belgische Staat heeft Bpost opgedragen verschillende diensten van algemeen economisch belang (***DAEB***) op het gebied van post- en persdistributie uit te voeren. Op 3 juni 2016 besloot de Commissie dat de compensatie die België in dit verband voornemens is aan Bpost te uit te keren gedurende 2016-2020 in overeenstemming is met de interne markt ingevolge art. 106 lid 2 van het Werkingsverdrag van de Europese Unie (***VWEU***).[1]

3.2 De compensatie is onder meer gerelateerd aan de uitoefening van de persdistributie-DAEB. De persdistributie-DAEB houdt in dat Bpost erkende kranten en tijdschriften gegarandeerd op doordeweekse dagen vóór 7.30 uur 's ochtends en op zaterdag vóór 10.00 uur 's ochtends distribueert door heel België. Volgens de Vlaamse Mediaregulator ontvangt Bpost hiervoor een vergoeding van maximaal 261 miljoen euro in 2016 en zal dit bedrag de komende jaren dalen tot 245 miljoen euro in 2020.[2]

3.3 De regels over de distributie en de erkenning van kranten (en tijdschriften) is geregeld in art. 40 e.v. het Koninklijk Besluit houdende reglementering van de postdienst van 24 april 2014 (***Postdienst-KB***). Uit het Postdienst-KB volgt dat Bpost wel enkele distributiekosten in rekening brengt aan uitgevers. Maar volgens de Vlaamse Mediaregulator heeft de persdistributie-compensatie "*tot gevolg dat de distributiekost voor uitgeverijen wegvalt en grotendeels door de overheid wordt betaald*". [3]

3.4 De distributiekosten van dagbladen in België zullen dus hoogstwaarschijnlijk aanzienlijk lager zijn dan in landen waar geen persdistributie-DAEB geldt, zoals Nederland. Uitgeverijen, met hoge oplages in België, zoals de Persgroep en Mediahuis, kunnen hier het meest van profiteren. De kranten met de hoogste oplages en klantenaantallen in België zijn het Laatste Nieuws van de Persgroep en Het Nieuwsblad van Mediahuis.[4] Mediahuis en De Persgroep bezitten ook de hoogste marktaandelen op de Belgische betaalde dagbladenmarkt met in 2015 ongeveer 52%, respectievelijk 37%.[5]

---

1 Commissie Besluit SA.42366 (2016/N) - België

2 Vlaamse Regulator voor de Media "Mediaconcentratie in Vlaanderen – rapport 2016", p. 63.

3 Vlaamse Regulator voor de Media "Mediaconcentratie in Vlaanderen – rapport 2016", p. 263

4 Zie bijvoorbeeld Vlaamse Regulator voor de Media "Mediaconcentratie in Vlaanderen – rapport 016", p. 198.

5 Vlaamse Regulator voor de Media "Mediaconcentratie in Vlaanderen – rapport 2016", p. 201.

3.5 Omdat zij niet aan wettelijke beperkingen met betrekking tot de inzet van uitgespaarde gelden behoeven te voldoen, kunnen Mediahuis en de Persgroep deze kostenbesparingen in België inzetten voor andere commerciële activiteiten, zoals hun activiteiten in Nederland. Gesteld kan worden dat dit tot concurrentievervalsing zou kunnen leiden op de Nederlandse markt aangezien partijen met meer beperkte activiteiten in België niet dezelfde voordelen genieten.

4. Klacht staatsteun ten gunste van uitgeverijen

4.1 Vroege bezorging van dagbladen wordt door de Belgische Staat als DAEB beschouwd omdat de Staat gelijke en betaalbare toegang tot kranten en tijdschriften voor iedere Belg essentieel acht ter bewaring van de persvrijheid, alsmede de pluraliteit van de media en vrijheid van meningsuiting, zoals gewaarborgd door respectievelijk artikel 25 en artikel 19 van de Belgische Grondwet.[6] De compensatie beoogt aldus niet alleen de distributie, maar ook het uitgeven van een pluraliteit aan dagbladen en tijdschriften te bevorderen.

4.2 Zowel de Vlaamse Mediaregulator als de Vlaamse Federatie van Persverspreiders (*VFP*) hebben zich eerder op het standpunt gesteld dat de persdistributie-DAEB een indirect voordeel verschaft aan uitgeverijen van erkende kranten en tijdschriften.[7] De uitgeverijen lijkten inderdaad te profiteren van lagere distributiekosten dan zij zonder de persdistributie-DAEB zouden hebben gedaan. Maar voor zover wij hebben kunnen nagaan heeft de Commissie zich nooit gebogen over de vraag in hoeverre de persdistributie-DAEB naast staatsteun voor Bpost eveneens als staatsteun voor de uitgeverijen kan kwalificeren.

Voorwaarden staatsteun

4.3 Ingevolge art. 7 lid 1 VWEU kan staatsteun aan de orde zijn wanneer een maatregel i) toerekenbaar is aan de lidstaat en met staatsmiddelen is bekostigd, ii) ondernemingen een economisch voordeel oplevert iii) het voordeel selectief is, en iv) de maatregel de mededinging tussen lidstaten vervalst of dreigt te vervalsen. Gesteld zou kunnen worden dat *in casu* aan deze voorwaarden is voldaan wanneer aantoonbaar is dat dagbladuitgeverijen vanwege de compensatie voor de persdistributie-DAEB distributiediensten konden afnemen van Bpost voor een prijs die lager is dan de normale marktprijs.

4.4 Er vanuit gaande dat dit voldoende feitelijk onderbouwd kan worden, zou men aldus kunnen stellen dat:

- de toekenning van de persdistributie-DAEB (een maatregel)
- beoogt aan een selectieve groep ondernemingen (dagbladuitgeverijen)

---

6 Zie SA.42366, par. 111 en Commissie Besluit SA.31006 (2013/N) – België, par. 94.

7 Vlaamse Regulator voor de Media "Mediaconcentratie in Vlaanderen – rapport 2016", p. 264 en Commissiebesluit SA. 14588 (C20/2009) - België, par. 58.

- een voordeel te verschaffen (lagere distributiekosten)
- welke wordt bekostigd met staatsmiddelen (de persdistributie-DAEB compensatie).

Aangezien vaststaat dat de krantenuitgeverijen opereren op voor mededinging opgestelde markten zal bovendien snel worden aangenomen dat deze maatregel de mededinging tussen lidstaten kan vervalsen.[8] Dit lijkt eens te meer het geval nu De Persgroep en Mediahuis het verkregen voordeel zonder beperking kunnen inzetten op bijvoorbeeld de Nederlandse markt. Zolang daar een nog een afzonderlijke groep opereerde was dit niet mogelijk. Binnen de huidige oligopolie is dat minder een bezwaar voor beide partijen.

Compensatie voor DAEB geen voordeel onder de Altmark-criteria

4.5 De Commissie heeft in het recente Besluit SA.42366 over de Bpost-compensatie bevestigd dat compensatie voor de uitvoering van een DAEB niet als een economisch voordeel in de zin van art. 107 lid 1 VWEU kwalificeert wanneer aan de strikte cumulatieve zogenaamde *Altmark*-criteria voldaan is:[9]

(a) De begunstigde onderneming moet daadwerkelijk belast zijn met de vervulling van een duidelijk omschreven DAEB;

(b) De parameters voor de berekening van compensatie moeten objectief en transparant zijn;

(c) De compensatie mag niet hoger zijn dan nodig ter gehele of gedeeltelijke dekking van de kosten van de nakoming van de DAEB, rekening houdend met de ontvangsten en met een redelijke winst uit de nakoming van deze verplichtingen; en

(d) In beginsel dient de betreffende onderneming geselecteerd te worden via een openbare aanbesteding, wat selectie moet waarborgen van de partij die de dienst kan aanbieden tegen de laagste kosten voor de maatschappij. Anders dient compensatie te worden vastgesteld op basis van de kosten die een gemiddelde goed beheerde onderneming zou hebben gemaakt ter uitvoering van de DAEB.[10]

4.6 Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat ten aanzien van Bpost de Commissie oordeelde niet aan het vierde *Altmark*-criterium was voldaan. In het aanbestedingstraject was onvoldoende komen vast te staan dat Bpost de dienst tegen de laagste kosten kon aanbieden.[11] De staatsteun werd echter uiteindelijk goedgekeurd op grond van art. 106 lid 2 VWEU, welke beperkingen op de mededinging toestaat voor zover het noodzakelijk is voor de uitoefening van een publieke taak en het de

8 Zie bijvoorbeeld Gevoegde zaken T-298/97 e.a. *Mauro Alzetta e.a. v. Commissie*, rov. 143-147.
9 SA.42366, par. 129
10 HvJEU Zaak C-280/00 *Altmark Trans v. Commissie* [2003], rov. 4-14.
11 SA.24366, pars. 144-152.

handel tussen lidstaten niet dermate beïnvloed dat het in strijd is met de belangen van de EU.

4.7 Ten aanzien van de uitgeverijen is niet aannemelijk dat ook zij belast zijn met een DAEB. Voor zover hun activiteiten kunnen worden aangemerkt als van algemeen economisch belang, lijkt aan geen enkel *Altmark*-criterium voldaan te zijn. Zo zou gesteld kunnen worden dat de vervulling hiervan niet duidelijk omschreven is in een overheidsmaatregel. Bovendien zijn er bijvoorbeeld geen objectieve en transparante compensatieparameters vastgesteld en zijn de uitgeverijen niet aangewezen door middel van een openbare aanbesteding.

Rechtvaardigingsgronden

4.8 Wanneer vast zou komen te staan dat de compensatie in beginsel kwalificeert als staatsteun ter begunstiging van de uitgeverijen, zal de Commissie vervolgens onderzoeken of de staatsteunmaatregel eventueel gerechtvaardigd kan worden op grond van art. 107 lid 3 VWEU.

5. Procedurele aspecten van eerste vervolgstappen

5.1 Op 13 oktober 2016 heeft de VFP beroep ingesteld bij het Gerecht van het Hof van Justitie tegen Besluit SA.42366.

Gronden VFP

5.2 Voor zover uit publieke bronnen blijkt voert de VFP aan dat de Commissie ten onrechte niet heeft bepaald dat de Belgische Staat de persdistributie-DAEB moet opheffen, dan wel wijzigen ingevolge art. 108 lid 2 VWEU, in het bijzonder vanwege:

Onderdeel 1. de duur van de vooronderzoeksprocedure en de bijzondere omstandigheden waaronder de steun werd toegekend;

Onderdeel 2. het feit dat de analyse door de Commissie van de kwalificatie van de distributie van erkende kranten en tijdschriften als een DAEB ontoereikend is;

Onderdeel 3. het feit dat de analyse door de Commissie van de gebruikers van de DAEB bestaande in persdistributie onvolledig is; en

Onderdeel 4. het feit dat de analyse door de Commissie van de concurrentievervalsing en de ontwikkeling van het handelsverkeer onvolledig en ontoereikend is.

Gebruikers van de DAEB

5.3 Zoals hierboven aangegeven, blijkt uit Besluit SA.14588 dat de VFP in 2012 geklaagd heeft dat dagbladuitgevers indirect begunstigden zijn van de DAEB-compensatie. Mogelijk heeft VFP onder Onderdeel (3) aangevoerd dat de uitgeverijen gebruikers

zijn van de compensatie en daarom als indirect begunstigen van staatsteun moeten worden aangemerkt.

Beperking handel tussen lidstaten

5.4 Ten aanzien van Onderdeel (4) zou Client kunnen ingaan op het feit dat de compensatie tot concurrentievervalsing in Nederland leidt omdat De Persgroep en het Mediahuis de voordelen die zij verkrijgen door de compensatie aan Bpost zonder beperking kunnen inzetten voor hun Nederlandse activiteiten. Aangevoerd zou dus kunnen worden dat de Commissie aldus ten onrechte oordeelde dat de steunmaatregel niet leidde tot een beperking van de handel tussen lidstaten die in strijd is met de belangen van de EU. In dat geval had de Commissie niet mogen besluiten dat de compensatie gerechtvaardigd kon worden op grond van art. 106 lid 2 VWEU.

Procedurele aspecten van eerste vervolgstappen

5.5 Een verzoek tot interventie kan in beginsel worden ingediend binnen 6 weken na publicatie in het Publicatieblad van de EU (het OJ). De publicatie van Zaak T-726/16 heeft plaatsgevonden op 12 december 2016. De deadline voor het indienen van een dergelijk verzoek verstrijkt aldus op 23 januari 2017 (+ "een verlenging van 10 dagen "in verband met afstand"). Aangezien een verzoek tot interventie een overzichtelijk document is, zou dit verzoek nog vóór de Kerst bij het Gerecht kunnen worden neergelegd.

5.6 De hoofdpartijen bij het geding (de Commissie en de VFP) worden vervolgens in de gelegenheid gesteld op het verzoek te reageren. De termijn hiervoor is doorgaans een maand.